


Europos Sąjungos Taryba: ar pirmininkavimo instituciniai pokyčiai sprendžia ES koherentiškumo ir efektyvumo problemą¹

Sima Rakutienė

Vytauto Didžiojo universitetas
Gedimino g. 44-103, LT-44240 Kaunas

 <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.15.3.16621>

Anotacija. *Europos Sąjunga, tapusi vienu svarbiausių tarptautinių veikėjų, ilgą laiką buvo kritikuota dėl lėto sprendimų priėmimo, koherentiškumo stokos, demokratijos „deficito“ problemų ir neefektyvaus ES politinio proceso, ypač ES išorės politikos srityse. Lisabonos sutarties įvestais pokyčiais šias problemas ir siekiama ilgainiui spręsti. Straipsnyje analizuojama svarbiausia ES teisėkūros institucija – Europos Sąjungos Taryba, didžiausių dėmesį teikiant pirmininkavimo instituciniam vaidmeniui. Straipsnyje, remiantis kokybinių tyrimų duomenimis ir Lietuvos pirmininkavimo patirtimi, siekiama išskirti svarbiausias ES tarybos institucinės kaitos priežastis ir Lisabonos sutarties įgyvendinimo problematiką. Šiam tikslui pasiekti buvo atlikti dviejų etapų kokybiniai tyrimai ir surinkti 33 pusiau struktūruoti elitinių ekspertų interviu iš ES institucijų (EP, Europos Komisijos, EIVT, valstybių narių ambasadų) darbuotojų. Straipsnyje teigiama, kad, padidėjus Europos Parlamento kompetencijoms, buvo įtvirtinta ES bikameralinė legislatyvos struktūra ir sustiprėjo šios institucijos politinės ambicijos. Daugelio respondentų požiūriu Lisabonos sutartimi įvedus pokyčius buvo stabilizuota ES užsienio politikos darbotvarkė ir sukurtas tam tikras balansas, pasidalomosios funkcijos tarp nuolatinio ir rotuojančiojo pirmininkavimo.*

Raktažodžiai: *Europos Sąjungos Taryba, ES pirmininkavimas, vyriausias įgaliotinis, ES teisėkūra ir bikameralizmas.*

Keywords: *Council of the EU, Presidency, High Representative, EU legislation and bicameralism.*

¹ Staipsnis parengtas vykdant mokslinį projektą „ES valstybių narių užsienio politikos europeizacija ir valdysena ES rytinėje kaimynystėje“, kuris 2013–2014 m. buvo paremtas Lietuvos mokslų akademijos jaunuųjų mokslininkų stipendija, panaudota moksliniams vizitams finansuoti.

Įvadas

Europos Sąjungai (toliau – ES) vis labiau besiplėtojant į bikameralinę politinę sistemą ([3]; [16]), aktualėja santykių tarp svarbiausių legislatyvos proceso dalyvių tyrimas. Jau daugiau nei penkmetį įgyvendinus Lisabonos sutartį buvo padaryta reikšmingų pokyčių formuojant ES politiką. Padidėjus Europos Parlamento (toliau – EP) kompetencijoms, sprendžiant „demokratijos deficito“ problemą ES, jis kaip lygiavertis ES Tarybai veikėjas atsidūrė bikameralinėje ES dviejų rūmų legislatyvos struktūroje. ES Taryba, ypač jos pirmininkavimo institucija, susidūrė su naujomis ir (ar) pasikeitusiomis užduotimis tiek vykdant derybų procesą Tarybos viduje ar bendradarbiaujant su kitomis ES institucijomis, tiek ir reprezentuojant ES bendradarbiaujant su trečiosiomis šalimis. Šiais pokyčiais siekiama didinti ES politinio proceso efektyvumą, stiprinti ES bendrumą ir koherentiškumą užsienio politikoje.

Lisabonos sutartimi ES išorės politikos srityje buvo įvestas nuolatinis pirmininkavimas, kurio funkcijas atlieka ES valstybių narių vadovų renkamas Vadovų Tarybos pirmininkas ir skiriamas vyr. įgaliotinis. Dėl šio pokyčio teoriškai susiaurėjo kas pusmetį rotuojančios pirmininkaujančios šalies galimybės daryti poveikį užsienio politikos darbotvarkei ir atstovauti Europos Sąjungai tarptautiniu mastu. Tad paradoksalu, jog pirmininkavimas tarptautinėse organizacijose, dažniausiai laikomas valstybių narių užsienio politikos įgyvendinimo dalimi, ES atveju daugiausia tampa įvairių ES viešosios politikos sričių sprendimų priėmimo svarbiausiu koordinuojančiu mechanizmu ir tarpininku formuojant koalicijas. Šiuose procesuose didžiausias krūvis tenka labiausiai integruotiems viršvalstybinių viešosios politikos sričių sprendimų priėmimo procesams, o užsienio reikalų ministro vaidmuo nunyksta ir daugiau priklauso nuo jo santykių ir bendradarbiavimo su nuolatiniais pirmininkais. Tačiau kaip praktiškai veikia šie Lisabonos sutarties pokyčiai? Šio straipsnio *tikslas* – nustatyti ir įvertinti Lisabonos sutartimi ES Taryboje įvestų institucinių pokyčių priežastis ir įgyvendinimo problematiką. Straipsnio *uždaviniai*: 1) išanalizuoti ES pirmininkavimo vaidmenis ir jų kaitą ES teisėkūros procese, siekiant efektyvaus sprendimų priėmimo; 2) išskirti svarbiausias problemas ir ES institucijų tarpusavio santykius, vykdant ES išorės politiką ir sprendžiant koherentiškumo klausimą.

ES Tarybos moksliniai tyrimai dažniausiai apima 2 kryptis: legislatyvos ir sprendimų priėmimo proceso ([1]; [2]) ar pirmininkavimo institucinės raidos ir rezultatyvumo [7]; [9]; [12]. Lietuvos mastu buvo atlikta vos keletas tyrimų ES sprendimų priėmimo srityje [15]. Pastaruoju metu daugėja tyrimų vertinant Lietuvos pirmininkavimą ES Tarybai ([4]; [11]; [13]; [14]). Šio straipsnio naujumas ir aktualumas – akcentuojami legislatyvos proceso ir Tarybos instituciniai pokyčiai ir Lisabonos sutarties įgyvendinimo kontekstas, didžiausią dėmesį skiriant pirmininkavimo institucijos vaidmeniui. Lietuva, pirmininkavusi ES Tarybai 2013 m. antrame pusmetyje ir priėmusi bene didžiausius sprendimų ir teisės aktų kiekius, tapo viena iš efektyviausių derybų brokerių ES pirmininkavimo istorijoje ir geru pavyzdžiu vertinant šios institucijos reikšmę.

ES pirmininkavimo raida ir kaita: mokslinė analizė

ES Taryba, arba dar kitaip vadinama Ministrų Taryba, išlieka svarbiausia ES legislatyvos institucija, kurioje aktyviai pristatomi ir intensyviai ginami nacionaliniai valstybių narių interesai formuojant ES politiką [2]. Rotuojantis ir kas pusmetį besikeičiantis pirmininkavimas turi ilgalaikę tradiciją Europos politikoje [10]. Susikūrus pirmajai Europos Bendrijai (Europos anglių ir plieno bendrijos), pirmininkavimas tapo esminiu Europinės politikos formavimo komponentu. Kiekviena valstybė narė, nepaisant jos dydžio, gyventojų skaičiaus ar ekonominės įtakos, turi teisę pirmininkauti ES Tarybos posėdžiams [10]. Pasak Jon'o Tallberg'o, kai buvo įkurta pirmininkavimo institucija, „...ji neturėjo beveik jokių politinių galių. Šiandien pirmininkaujant vykdomos darbotvarkės formavimo, tarpininkavimo, atstovavimo funkcijos“ ir taip jam suteikiama galimybė tapti Europos bendradarbiavimo centrine ašimi [12, p. 43]. Būtent šio mokslininko atlikta lyginamąja pirmininkavimo atvejų ES studija pakito iki tol vyravęs požiūris į pirmininkavimą kaip į technines, koordinacines užduotis atliekančią instituciją ir buvo įrodyta, kad pirmininkavimo postas išties turi didelę politinę įtaką europiniam bendradarbiavimui. Kaip parodė jo šešių pirmininkavimo atvejų analizė, pirmininkavusios vyriausybės, veikusios kaip tarpininkės, sugebėjo efektyviai formuoti derybų eigą ir rezultatus, naudingus ir joms pačioms [12].

Jon'o Tallberg'o nagrinėtais atvejais (ypač Suomijos ir Vokietijos pirmininkavimo atvejai 1999 ir 2000 m.) buvo akcentuotos ir išskirtos pirmininkaujančių šalių derybinės / tarpininkavimo inžinerijos formos, kurios padėjo joms pasiekti nacionalinius ar kitus palankius rezultatus [12]. Kiti mokslininkai, pvz., Pensilvanijos valstybinio universiteto mokslininkas Deniz'as Aksoy, iš esmės teigia, jog pirmininkavimo rezultatai ir jų palankumas pirmininkaujančiai šaliai gali priklausyti ir nuo atsitiktinių aplinkybių [1]. Tai yra nuo to, kokiomis aplinkybėmis buvo perimtas pirmininkavimas ir kokia buvo vadinamoji „paveldėta“ darbotvarkė. Jis atliko ES biudžeto tvirtinimo procedūrą, apimančią 1977–2003 m. pirmininkavimo procedūras, ir apskaičiavo, jog labiausiai biudžeto tvirtinimui įtaką gali daryti tos vyriausybės, kurios perima šią procedūrą paskutinėje stadijoje [1]. Tokie mokslininkai išlieka gana skeptiški pirmininkavimo potencialo daryti poveikį sprendimų išėigai atžvilgiu. Atvirkščiai, teigiama, jog valstybės narės galimybės ir įtaka netgi sumažėja palyginti su kitomis valstybėmis narėmis, kada perimamas pirmininkavimo postas [9]. Kaip viena iš priežasčių pateikiama ta, kad pirmininkavimo trukmė yra gana trumpa ir beveik viskas šiuose procesuose tenka administravimo funkcijoms [9]. Taip pat ir pastarųjų metų studijose, apimančiose Lisabonos sutartimi įvestų pokyčių svarbą, akcentuojama, jog pirmininkaujančios vyriausybės iš esmės atlieka „neutralaus brokerio“ vaidmenis. Taigi mokslinė literatūra, aiškinanti pirmininkavimo institucijos galimybes ir pirmininkaujančios šalies poveikį ES sprendimų priėmimo procesams, yra skirtinga. Vis dėlto galima sutikti su Simon'o Hix'o teiginiu, jog „... pirmininkavimas Tarybai nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio tapo centriniu koordinuojančiu mechanizmu“ ES teisėkūros srityje [3, p. 109].

Pirmininkavimo įgaliojimų plėtos ir jų kaitos priežastis galima aiškinti remiantis trimis požiūriais:

- politinės darbotvarkės ir galios išskaidymu tarp kelių ES politinių veikėjų ir institucijų (politinės galios dispersija);
- didžiųjų ir mažųjų ES valstybių narių politine konkurencija ir politiniais žaidimais;
- efektyvaus ES politinių sprendimų priėmimo modelio paieškomis.

Tyrimo metodika

Šis straipsnis paremtas kokybinio tyrimo strategija, o svarbiausias taikytas tyrimo metodas yra kokybinis pusiau struktūruotas elitinių ekspertų interviu. Juo buvo siekiama išsiaiškinti, kaip praktiškai reiškiasi Lisabonos sutartimi įvesti reikšmingi instituciniai pokyčiai ES Taryboje, pirmininkavimo institucijoje, ES legislatyvos, taip pat ir egzekutyvos procese išorės politikoje. Pusiau struktūruoto tipo interviu (iš viso 33) ES institucijose Briuselyje buvo atlikti keletą etapų. Pirmasis tyrimo etapas buvo įvykdytas 2011 m. spalio 6–14 d. – buvo apklausta 10 respondentų, atstovaujančių skirtingos ES institucijoms (Europos Parlamentui, Europos Komisijai, Europos išorės veiksmų tarnybai, LR atstovybei ES). Antrasis tyrimo etapas buvo įvykdytas 2014 m. sausio 13–21 d. – buvo apklausti 23 įvairaus rango ekspertai (skyrių vadovai, ambasadoriai, diplomatų rango atstovai), dirbantys skirtingose ES institucijose (ES Taryboje, Europos Parlamente, Europos Komisijoje, Europos išorės veiksmų tarnyboje). Prieš vykdant mokslinį vizitą, elektroninės užklaustos, prašymai dėl interviu buvo išsiųsti visų 28 ES valstybių narių nuolatiniams atstovams ir ambasadoriams ES, tačiau, atsižvelgiant į jų darbotvarkę ir užimtumą, tyrime sutiko dalyvauti 12 ES valstybių narių ambasadų atstovų. Tai sudaro apie 43 proc. ES valstybių narių ambasadų. Kai kuriose ambasadose į pokalbį atvyko daugiau negu 1 atstovas. Atliktų interviu trukmė varijuoja 31–95 minučių. Vidutiniškai interviu truko apie 47 minutes.

Šiame straipsnyje pristatomi tyrimai, susiję su ES pirmininkavimo institucijos kaita, Lietuvos pirmininkavimo ES tarybai patirtimi ir yra platesnio tyrimo rezultatų dalis. Atsižvelgiant į daugelio respondentų prašymą išlaikyti asmenybės anonimiškumą, jie yra koduojami. Kodai buvo suteikti pagal instituciją, kuriai jie atstovauja, ir interviu datą. 1 lentelėje pateikiama išsamesnė informacija apie respondentus: interviu vieta, data, trukmė ir institucija, pareigos.

ES teisėkūros darbotvarkės vadyba

ES teisėkūros, arba, kitaip tariant, legislatyvos, procesas apima intensyvią bendradarbiavimą ir derybas tarp trijų ES institucijų: ES Tarybos, Komisijos ir Europos Parlamento. Remiantis mokslininkų apskaičiavimais [1], taip pat patvirtinus praktikams, paprastai vienas teisės aktas priimamas per du metus ir tik retais atvejais teisėkūra užtrunka apie metus arba trumpiau [ŠEES1].

1 lentelė. ES institucijose Briuselyje atliktų interviu sąrašas

Respondento kodas	Institucija	Pareigos	Interviu data	Interviu trukmė min.
EIVT1	Europos išorės veikslių tarnyba (toliau – EIVT)	Rusijos, Rytų partnerystės skyrius, direktorius	2011 10 13	64
EIVT2	EIVT	Rusijos, Rytų partnerystės skyrius	2011 10 14	31
EIVT3	EIVT	BUSP, dvišaliai santykiai su Ukraina, Moldova, Baltarusija ir Pietų Kaukazu	2011 10 14	75
EIVT4	EIVT	EKP koordinavimo skyrius, pasienio bendradarbiavimo politikos koordinatorius	2011 10 14	75
EIVT5	EIVT	Rytų partnerystės ir Centrinės Azijos skyrius	2011 10 14	58
EK1	Europos Komisija	Energijos politikos generalinis direktoratas	2011 10 14	41
EP1	Europos Parlamentas	EP pirmininko biuras, diplomatinis patarėjas	2011 10 12	72
EP2	Europos Parlamentas	EP narys, žmogaus teisių komitetas	2011 10 12	69
EP3	Europos Parlamentas	EP nario patarėja	2011 10 12	41
LRES1	LR nuolatinė atstovybė ES	Antrasis sekretorius	2011 10 13	94
BEES1	Belgijos nuolatinė atstovybė ES	Pirmasis sekretorius	2014 01 14	40
ŠEES1	Švedijos nuolatinė atstovybė ES	Ambasadorius (<i>Coreper I</i>)	2014 01 14	41
ITES1	Italijos nuolatinė atstovybė ES	Pirmasis kancleris (<i>Counsellor</i>)	2014 01 14	71
EP4	Europos Parlamentas	Užsienio reikalų komiteto sekretoriatas	2014 01 15	45
EK2	Europos Komisija	Komisaro Š. Fule kabineto narė	2014 01 15	50
EIVT6	Europos išorės veikslių tarnyba	HR C. Ashton kabineto narė	2014 01 15	48
EK3	Europos Komisija	Komisaro Fule kabineto narys	2014 01 15	53
DKES1	Danijos nuolatinė atstovybė ES	Diplomatas / sekretorius	2014 01 16	47
NLES1	Nyderlandų nuolatinė atstovybė ES	Pirmasis sekretorius	2014 01 16	43
LRES2	Lietuvos nuolatinė atstovybė ES	Aukščiausio rango diplomatas I	2014 01 16	30
LRES3	Lietuvos nuolatinė atstovybė ES	Aukščiausio rango diplomatas II	2014 01 16	60
LRES4	Lietuvos nuolatinė atstovybė ES	Aukščiausio rango diplomatas III	2014 01 16	80
EEES1	Estijos nuolatinė atstovybė ES	Pirmasis sekretorius	2014 01 16	45
LVES1	Latvijos nuolatinė atstovybė ES	Ambasadorė	2014 01 17	40
FIES1	Suomijos nuolatinė atstovybė ES	Sekretorius	2014 01 17	36
ROES1	Rumunijos nuolatinė atstovybė ES	Ambasadorius	2014 01 17	45
DEES1	Vokietijos nuolatinė atstovybė ES	Diplomatas	2014 01 17	40
CYPES1	Kipro nuolatinė atstovybė ES	Sekretorius	2014 01 17	95
EP5	Europos Parlamentas	<i>Euronest</i> skyrius, Rytų partnerystės ir Rusijos skyrius	2014 01 20	43
EP6	Europos Parlamentas	EP nario L. Donskio patarėja	2014 01 20	35
EIVT7	Europos išorės veikslių tarnyba	Rytų partnerystės skyriaus vadovas	2014 01 20	55
EP7	Europos Parlamentas	EP pirmininko patarėjas	2014 01 20	68
EaPSC1	Rytinės partnerystės pilietinės visuomenės forumas	Vykdomojo komiteto vadovė	2014 01 20	37

Šaltinis: sudaryta autorės.

Teisėkūros procesą iniciuoja Europos Komisija, kuri, remdamasi ES sutartimis, turi teisės akto iniciatyvos teisę ES [6]. Vėliau konkretus teisės akto projektas svarstomas atskirai tiek Ministrų Taryboje, tiek EP, kol galiausiai abi institucijos turi pritarti teisės aktui ar siūlyti jo pataisas. Bendras sprendimas priimamas tik tada, kai jam pritaria abi institucijos. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, ši supaprastintai aprašyta procedūra laikoma įprastine teisėkūros procedūra. Ją pritaikius, gerokai išsiplėtė EP galios. Ji netaikoma tik keliose srityse, susijusiose su užsienio politika ir teisingumo reikalais. Šios sritys laikomos itin artimos nacionaliniam suverenitetui ir dėl jų galutinius sprendimus paprastai bendru sutarimu priima tik Taryba, valstybės narės.

Šių teisėkūros procesų kontekste pirmininkavimo institucija atlieka ypatingą vaidmenį. Pirma, pirmininkaujanti šalis struktūroja ir formuoja darbotvarkę, kuriai klausimus, teisės aktų projektus pateikia Europos Komisija. Antra, Taryboje ji tampa svarbiausiu tarpininku ir derybų brokeriu ieškant konsensuso, priimant sprendimą dėl teisės akto (daugumos balsavimu ar bendru sutarimu). Trečia, ji užima tarpininko poziciją ieškant bendro sprendimo, sutarimo su EP dėl konkretaus teisės akto.

Pradiniame teisėkūros etape Europos Komisija yra svarbiausia institucija, kuri pateikia teisės akto projektą ir dėl to tradiciškai laikoma pagrindine darbotvarkės formuotoja [2, p. 150]. Vis dėlto, kai kurie mokslininkai akcentuoja, jog pirmininkaujanti šalis kai kuriais atvejais gali atgauti darbotvarkės kontrolę [2, p. 150], naudodama tam tikras pirmininkavimo posto suteikiamas galimybes ir gudrybes, įvardijamas kaip darbotvarkės vadyba. Mokslininkai dažniausiai skiria keletą darbotvarkės vadybos elementų: darbotvarkės nustatymą, darbotvarkės struktūravimą ir „darbotvarkės išėmimą“ [12]. Jie susiję su pirmininkaujančios šalies galimybėmis tam tikriems klausimams skirti didžiausią dėmesį arba, atvirkščiai, juos svarstyti darbotvarkės pabaigoje ar visiškai tuos klausimus išbraukti iš darbotvarkės. Struktūruojant darbotvarkę pirmininkas taip pat šaukia posėdžius [3] ir nustato susitikimų dažnį [9]. Taigi darbotvarkės sudarymo įtaką lemia tai, kad pirmininkaujanti šalis suteikia konkrečius prioritetus konkuruojančioms politinėms pažiūroms [12;10] ir turi „pasiūlymo galią“ ir „įtaką sprendimų priėmimui“ [1].

Paprastai pirmininkaujanti šalis dar prieš prasidedant pirmininkavimui patvirtina savo pirmininkavimo darbotvarkę ir prioritetus. Lietuvos pirmininkavimo darbotvarkės prioritetai šie: energetinio saugumo politika, Rytinė partnerystė, Baltijos regiono strategija ir išorės sienų apsauga. Iš esmės darbotvarkę galima skirti į dvi dalis: a) teisės aktų priėmimas – teisėkūra; b) išorės ir užsienio politika. Pastaroji plačiau nagrinėjama paskutiniame skyrelyje. Remiantis mokslininkų skaičiavimais [12], taip pat ir diplomatų pateiktais duomenimis, tvirtinama, jog apie 95 proc. darbotvarkės yra paveldima ir yra besitęsiančio teisėkūros proceso dalis.

„...Vienas dalykas yra, kad ir anksčiau, ir dabar, reikia remtis institucijomis, ypač mažoms valstybėms.<>Tuo pačiu Tarybos sekretoriatu...<>Tu neateini kaip pirmininkaujantis su kažkuo tokiu, kas gali šokiruoti. Taip yra niuansai, taip Baltijos jūra, na, natūralu, ne Viduržemio jūra.<> Ta laisvė, vis tiek jinai yra nulemta europinių problemų arba dienotvarkė yra paveldima. Dienotvarkė yra formuojama ne tavo, kaip pirmininko, vienais kaprizais, bet yra civilizuotas požiūris ir tas požiūris išlieka. „Out of the blue“ <a. p., Iš

debesų“ (angl.)> – vadinasi, visi tave gali suprasti, kodėl atsiranda vienas ar kitas dalykas, kuris yra labiau nacionalinis negu kad europinis, bet vis tiek dominuoja tai europinė dienotvarkė. Taip, yra tam tikros iniciatyvos, kur tu gali imtis, bet vėlgi tas iniciatyvas gali „stumti“ ir nesėdėdamas pirmininko kėdėje.“ LRES3

Vertinant diplomatų atsakymus, galima teigti, kad pirmininkaujančios šalies galimybės pasinaudoti minėtomis darbotvarkės vadybos gudrybėmis priklauso nuo konkrečių svarstomų klausimų. Mokslininkų teiginys, kad pirmininkas gali išbraukti nepageidaujamus klausimus bent jau pusmečiui iš darbotvarkės [9], daugelio diplomatų buvo patvirtintas:

„Mes, pirmininkaujanti šalis, galim tuos teisės aktus „prikljuoti“ į priekį, mes galim imti vieną failą kaip prioritetą ir dėti visas pastangas, kad jį suderėtume, o tuos, kurie nepatinka, galima padėti gale...“ LRES2

„Tai galima, bet jautriausiais klausimais ir kai reikalaujama politinio sprendimo, tai turi apsiginti, kodėl tu to klausimo nenori. Tai čia irgi politika. Teoriškai – taip, praktiškai – visaip. Pasakai Komisijai, kad jūs per vėlai pateikėte pasiūlymą, „užstabdai“, kad čia šitas neis, ir viskas. Ką su telekomunikacijų paketu, beje, padarėm. Ir ten komisaras ministrui gali skambinti, kiek nori, bet jeigu ministras turi poziciją... Tai kiekvienu atveju reikia žiūrėti. Failui dėl finansinės perspektyvos tai tikrai nepasakysi – ne, nes reikia, kad pinigai „eitų“. Tas pats ir dėl bankinės sąjungos.“ LRES4

Diplomatams skyrė ir keletą kitų klausimų, kurie dėl tam tikrų priežasčių buvo išbraukti iš darbotvarkės [ITES1], pavyzdžiui, projektai dėl „dujų išmetimo iš automobilių“, kas susiję su klimato kaita, projektai dėl „keleivių teisų lėktuvuose“, nes buvo susiję su žmogaus teisų sudėtingais aspektais, ir kiti su transportu susiję dalykai. Kai kurie iš šių klausimų buvo nebesvarstomi ne tik dėl tam tikrų nacionalinių prerogatyvų, bet ir kai kurių didžiųjų valstybių prašymu. Taip pat žinant, jog to klausimo nepavyks išspręsti, kas sumažintų pirmininkavimo produktyvumą. Kaip parodė atliktų interviu medžiaga, pirmininkavimo produktyvumas ir darbotvarkės užimtumas taip pat priklauso nuo susiklosčiusių politinių aplinkybių pačioje ES. Aukšto rango Lietuvos diplomatas akcentavo, jog Lietuva, perėmusi pirmininkavimą, atsidūrė ES politinio ciklo, kuris paprastai skaičiuojamas pagal Europos Parlamento rinkimus ir jo cikliškumas – kas penkeri metai, pabaigoje. Paprastai ciklo pabaigoje susidaro didžiausias nepriimtų teisės aktų kiekis ir, siekiant tuos teisės aktus priimti, pirmininkaujančios šalys turi imtis aktyvaus vaidmens. Kitaip tariant, esant EP priešrinkimiam ir porinkimiam etapui, teisės aktai gali būti svarstomi neribotą laikotarpį. Lietuva dar turėjo svarstyti ir ES daugiametę finansinę perspektyvą. Ji svarstoma kas 7 metai. Tai lėmė itin didelius politinės darbotvarkės krūvius. Pasak diplomato, „kitas ciklas, kada sutaps abu dalykai, bus maždaug po 30 metų“ [LRES4].

„Jeigu pirmininkavimo pajėgumai nevisiškai išnaudojami, tai turi kažką galvoti dar įdėti. Pavyzdys, švedų pirmininkavimas – buvo 14–15 teisės aktų. Todėl, kad Komisija „išeidinėjo“, o naujos dar nebuvo. Buvo tiktai, kaip sakant, tokiu būdinčiu režimu. Vėliau ispanai – 35 teisės aktai. Paskui jau buvo ir vis daugiau, ir 80...<>...Toks yra mechanizmas. Tu valdai Tarybą, o jinai veikia pagal Komisijos pateikimus.“ LRES4

Vertinant kiekybiškai, įprastai politinio ciklo viduryje pirmininkaujančios šalys priima apie 50–55 teisės aktus. Pirmininkaujant Lietuvai buvo priimti maždaug 147 teisės aktai ir dar kiti dokumentai, Tarybos išvados. Praktiškai visi kalbinti ES nuolatinųjų atstovybių diplomatai Lietuvos pirmininkavimą įvardijo kaip itin efektyvų ir neutralų brokerį [DEES1, LVES1 ir kt]. Tokiam rezultatui įtakos turėjo ir susiklosčiusios jau aprašytos politinės aplinkybės, tačiau Lietuva, pasiekusi tokį rezultatą, pasirinko efektyvią „tarpininkavimo inžineriją“ – derybines strategijas ir taktikas – veikiant tiek Taryboje, tiek ir bendradarbiaujant su EP.

Tarpininkavimo inžinerija ES teisėkūros procese: derybinės strategijos ir taktikos

Kaip jau buvo aprašyta, teisėkūros procese pirmininkaujanti šalis atlieka tarpininkavimo funkcijas: a) tarpvyriausybines derybose Taryboje; b) bendradarbiaudama su EP. Pradiniame etape bene svarbiausia pirmininko užduotis – surinkti pozicijas ir inicijuoti kompromisinius pasiūlymus Taryboje [9] tarp 28 ES valstybių narių. Raktiniai pirmininkavimo žodžiai yra derybos ir konsensuso ieškojimas. Mokslininkų vertinimais, tarpvyriausybinių derybų ar tarpininkavimo inžinerija apima įvairius pasirinkimus, kam yra teikiami didžiausi prioritetai, kokiems susitarimams teikiami didžiausi prioritetai, kaip pasiekti sau palankių rezultatų [12]. Kita vertus, tiek formaliai, tiek ir diplomatams patvirtinus pirmininkavimo institucija turi atlikti neutralaus brokerio ir derybų skatintojo vaidmenį [9]. Taigi praktiškai, balansuojant tarp nacionalinių prerogatyvų siekimo ir neutralumo bei konsensuso paieškų, pirmininkas turi derinti įvairias derybines strategijas ir taktikas. Pasak diplomatų, jos priklauso nuo to, ar siekiant sprendimo Taryboje užtenka kvalifikuotos daugumos, ar reikia siekti bendro sutarimo.

„Daugeliu atvejų toks galbūt bendras rodiklis yra, kad labai sunku Taryboje susitarti iš pradžių – gauti mandatą. Aišku, tam kvalifikuotos daugumos reikia, tai šioks toks plusas, bet praktiškai, gavus mandatą, atsiveria kelias deryboms su Parlamentu ir tada, priklausomai nuo situacijos, yra daug įvairių taktinių dalykų, kurių išmoksti tiesiog derėdamasis, nes nesi susidūręs su tuo anksčiau“ LRES2

„Daug, buvo dirbama neformaliai, dirbama mažom grupėm, neleidžiant politizuoti... < > ...tai priklausydavo nuo Korepero. < > Vyksta derybos, sakykim, dėl sezoninių darbuotojų mobilumo. Vėl darbo grupėj niekas nejuda, vėl susišnekama, dirbama. Klausimas jautrus, dirbama užkulisiuose. Ir grupėj trūksta tų dviejų trečdalių, tai einama į Koreperą, ir jau, atrodo, pasiekėm sutarimą, bet čia viena <šalis> atsisako ir vėl trūksta dviejų trečdalių. Tada „spaudi“ ...Kitas būdas, kad žodžiu nepradėtų skaičiuoti balsų <aiškinti, kad> turiu aš „broad support“ <a. p. plačią paramą (angl.)> ir galiu pradėti šnekėti su Parlamentu“. LRES4

Pirmininkaujančios šalies privileijuota padėtis susijusi su tuo, jog ji išklauso ir surenka visų valstybių narių pozicijas ir dažnai tai daro neformaliose dvišalėse derybose. Valstybės narės nebūtinai visada žino kitų šalių nuostatas, ir šis laikinas pirmininkaujančios šalies „informacijos monopolis“ daro poveikį tam tikrų derybinių taktikų pasirinkimams.

„...sanglaudoj tai pozicijos beveik 180 laipsnių kampu skyrėsi, ten, žodžiu, sutarimo nėra. Tai pradėdi kalbėti nuo techninių dalykų, vėliau pereini prie kitų ir vėliau suvedi Parlamentą su Taryba. Vieniems, ten vokiečiams netinka – tas, šiauriečiams – tas, ir bandai kažkaip rasti tą kelią. Kai galiausiai vokiečiams pasakai, kad jie vieni liko, ir parodai tekstą prie pabaigos.“ LRES4

Taip pat svarbi diplomatų įvardyta strategija – izoliuoti tą šalį ar šalis, kuri ar kurios turi blokuojančią mažumą. Dažnai tokiu būdu svarstomi ir ES išorės politikos klausimai, kuriems vis dar taikoma ir suspensyvaus veto teisė. Į klausimą, ar egzistuoja Taryboje nuolatiniai tam tikrų valstybių narių susigrupavimai koalicijos regioniniu ar kitu pagrindu, diplomatai atsakė neigiamai:

„Tai priklauso nuo sričių ir dauguma atvejų susidaro skirtingos koalicijos. Galbūt yra keletas atvejų, keletas sričių, ypač, kas susiję su vidaus rinka, – tai daugmaž aišku, kur skiriasi takoskyra tarp šalių. Tai Skandinavija, Baltijos šalys, Vokietija, JK, kurios yra daugiau liberalizmo šalys, ir vadinamasis Pietų flangas, kuris yra daugiau protekcionistinio socializmo šalininkai. Tai ten yra takoskyra, o kitose srityse labai skirtingai.“ LRES2

Antrasis tarpininkavimo etapas legislatyvos procese, kurią vykdo pirmininkaujanti šalis, yra Europos Parlamento įtraukimas. Derybos su Europos Parlamentu pradžioje taip pat vyksta žemesniu lygmeniu, dažnai, kaip teigė diplomatai, derybine taktika tampa Europos Parlamento įtraukimas į diskusijas, kartu derantis ir Taryboje:

„Parlamente kiekvienam teisės aktui yra skiriamas specialus pranešėjas ir komitetas. Tai tą teisės aktą derasi pranešėjas su savo komanda ir atskiro komiteto pirmininkas.“ LRES2

„Kartais tekdavo... Žinai, kad šalys narės nenori pritarti tekstui, kažkokiam susiderėtam su Parlamentu, ir „stumia į kampą“ pirmininkaujančią šalį. Tai teko ne vieną kartą padaryti taip, kad tiesiog susitari su Parlamentu ir praneši įvykusį faktą <a. p. valstybes nares>. Kad jau viskas yra sutarta. Daugiau jūs turit pritarti. Ir praktiškai visais svarbiausiais atvejais mums tai pavyko. Aišku, susitarti su Parlamentu, dar viskas tuo nesibaigia – dar turi paskui eiti į Koreperą ir patvirtinti tą susitarimą, bet yra laiko, kuri išnaudoji dvišalėms deryboms. Sakym, įtikinėjimams kolegų, kad viskas čia jau yra geriausia, geriau nebus. Pritark. Pasitelki kolegas per sostines. Jie skambina, reikia ir ministrų pagalbos, kad paskambintų savo kolegoms. Viskas, pritarkite, sutarėm ir galų gale kvalifikuotos daugumos pritarimu, net kartais vienbalsiai. Kartais su Parlamentu būna taip, jog žinai, kad jie niekur nesidės, jie nori susitarti, jiems to reikia ir jie nebenori toliau derėtis.“ LRES2

Vykstant deryboms su Europos Parlamentu pastarosios institucijos pozicija ir kategoriškumas taip pat priklauso nuo to, ar Parlamente yra daugumos pritarimas konkrečiu klausimu, ar besiderantis komiteto pirmininkas turi daugumos parlamentinių politinių grupių paramą.

„Kalbant apie derybas...< >... ten visi dialogai yra skirtingi. Labai priklauso nuo žmonių – kas prieš tave sėdi, priklauso nuo to, kokia jų pozicija, bet ne tik tai pozicija, kurią jie turi balsuojant Parlamente, bet priklauso ir nuo to, ar jie turi bendrą paramą, ar vos tik tai ir ten politinės kitos frakcijos, kokias užiminėja pozicijas. Jeigu ten pas juos nestabilu, tada yra daugiau laisvės derėtis, neformaliai su kitais šešėliniais pranešėjais tartis.“ LRES2

Įgyvendinus Lisabonos sutartį, teoriškai EP turimomis legislatyvos galiomis iš esmės (išskyrus keletą sričių) susilygino su ES Taryba. Kai kurių diplomatų

vertinimu, šie pokyčiai ne tik nepaskatino efektyvesnio proceso, bet jį iš esmės sulėtino ir paskatino EP augančias politines ambicijas.

„Gavom, kad dabar, na, mes jums parodysime ir dabar mes kontroliuosime Komisiją. Tai kai kuriais klausimais yra blogai ir dėl finansinės perspektyvos, kada reikia gauti Parlamento pritarimą (angl. consent procedūra)...<...>...nereiškia, kad jis gali prikaišioti dešimtis ar šimtus sąlygų. <> O kitas dalykas yra baisiai nesmagu, kai prasideda dialogas... ir atsisdėjęs Parlamento narys daro 10 min. įžangą apie tai, kokie jie „kieti“, išrinkti tiesiogiai liaudies, o jūs, vadinasi, esat niekas. Tai tokia įžanga būna, kai svarstom labai svarbius teisės aktus, nuo kurių priklauso milijardai lėšų. Ir tikrai buvo atvejų per kai kurių kitų šalių pirmininkavimus, kai išeidavo iš salės ir visa kita, žodžiu, tikrai tas labiausiai košmarais sapnuojasi. Tai, iš tikrųjų, sapnuojasi Parlamentas.“ LRES4

Pagal įprastinę teisėkūros procedūrą vis dar esant nesutarimui tarp ES Tarybos ir Parlamento po dviejų teisės akto svarstymo etapų sušaukiamas taikinimo komitetas (angl. *Consiliation procedure*). Remiantis diplomatų atsakymais, tokios procedūros nėra dažnos. Lietuvai pirmininkaujant, taikinimo komitetas nebuvo sušauktas, o vidutiniškai vienam pirmininkavimui tenka nuo 0 iki 2 tokių procedūrų [LRES4]. Biudžeto tvirtinimo procedūrai atlikti praktiškai kiekvieną kartą šaukiamas taikinimo komitetas. Diplomatai akcentavo, jog, tik įvedus bendro sprendimo procedūrą, (po Maastrichto sutarties) taikinimo komitetų pasitaikydavo nemažai, apie 20 proc. Dabar stengiamasi ieškoti efektyvesnių būdų, kada siekiama kuo daugiau sprendimų priimti darbo grupių, Korepero *mažu, kompaktišku* lygmeniu [LRES4], nes, šaukiant taikinimo komitetą, „*kviečiami į jį 28 nariai iš Tarybos, 28 nariai iš Parlamento, iš Komisijos irgi – gaunama daugiau nei 56. Ir, tiesą sakant, Tarybai irgi nėra naudinga <a. p. sutaikinimo procedūra>, nes paprastai būtent Taryba pralošia, turi daugiau atiduoti nuolaidų Parlamentui negu normaliojo procedūroje apsieitų“*. LRES4

Remiantis pateiktais diplomatų atsakymais, galima teigti, jog ES išties veikia „stabdžių ir atsvarų sistema“, kuri reiškiasi ir tam tikromis politinėmis įtampomis, ir aktyviomis derybomis tarp tarpvyriausybinių ir viršvalstybinių ES institucijų, o padidėjęs Europos Parlamento galioms aiškiai formuojama bikameralinė teisėkūros struktūra. Šis procesas iš esmės vyko tam, kad dėl jo padidėtų ES legitimumas visose valstybėse narėse. Vis dėlto, diplomatų vertinimu, legitimumo deficito problema nebuvo išspręsta.

„...šitoks neproporcingas <a. p. Parlamento galių> padidinimas...<>...ir mes nesam federacija ir greičiausiai ilgą laiką ir nebus. Tikrai nepribrešta. <> Norim nenorim, tai yra valstybių sąjunga.<> Tai, tas bikameralizmas, mano giliu įsitikinimu, Kongresas Amerikos – jam yra įdomu, kokie ir vykdymo kaštai bus, ir kaip reikės vykdyt tą įstatymą, ...o Parlamentui tas nelabai rūpi, o ...turiu politinę idėją ir tiek. ...ir legitimumo problema, na ką, 20 proc. nubalsavo, Parlamentas išrinktas ir iš tikrųjų priešpriešinamas valstybių ir vyriausybių vadovams.“ LRES4

Šie probleminiai aspektai iliustruoja ES politinės sistemos svarbiausius trūkumus, susijusius su neapibrėžta politine atskaitomybe. EP atveju tai daro poveikį ir itin žemam rinkėjų aktyvumui daugelyje ES valstybių narių. Viena vertus, hibridinė ES sistema panaši į federaciją. Kita vertus, sukūrus institucinį monstrą, neturintį nuolatinės parlamentinės daugumos ir vyriausybės, reikia nuolatos ieškoti efektyvių

sprendimų, taip pat atsiranda sunkiai išsprendžiama legitimumo dilema.

Atstovavimas ES Tarybai išorėje ir užsienio politika: santykiai su vyr. įgaliotine, prezidentu ir trečiosiomis šalimis

ES išorės ir užsienio politika yra ta politinė sritis, kuri laikoma „aukštąja politika“ [2, p. 151] tiek dėl jos turinio, tiek ir dėl jos siekio daryti įtaką pasauliniui mastui. Viena vertus, ES dažniausiai buvo vertinama kaip neefektyvi priimančią sprendimus šioje srityje [8], [DKES1]. Kita vertus, ES, kaip ekonominės integracijos organizacija, ilgą laiką ir nebuvo laikoma svarbiu tarptautiniu dariniu sprendžiant užsienio ir saugumo politikos klausimus. Būtent šioje srityje valstybės narės išlaikiusios suverenumą, o pati institucinė struktūra, kaip ir sprendimų priėmimo būdas, yra skirtingas palyginti su vidaus ir ekonomine politika. Vis dėlto, augant ES ambicijoms ir poreikiui tarptautinėje arenoje, reikėjo stiprinti ES vaidmenį, koordinuojant ir ieškant bendro vardiklio tarp nacionalinių valstybių narių užsienio politikų. Tad jau nuo 1970 m., kada buvo sukurtas Europos politinis bendradarbiavimas, pirmininkaujančios šalies atstovavimo Tarybai funkcija plėtėsi vis labiau Europos Bendrijai, vėliau ir ES įsitraukiant į tarptautinius klausimus. Vėliau, 1993 m., sukūrus Bendrąją užsienio ir saugumo politiką (BUSP), atstovavimo mastai vis plėtėsi [2]. Pirmininkavimas ES išorės politikos srityje suteikia ne tik matomumą pasaulio politikoje, bet ir skatina ieškoti netradicinių, kitokių, nei naudojamų konvencinėje nacionalinėje užsienio politikoje, būdų, sprendžiant bendrus užsienio politikos reikalus [2, p. 151]. Milžiniškas susitikimų su viso pasaulio valstybių atstovais mastas užkraudavo ne tik didelę administracinę atsakomybę pirmininkaujantiems šalims, bet ir suteikdavo tiek rizikas, tiek galimybes [2, p.151]. Mažosioms valstybėms narėms pirmininkavimas ES ir atstovavimas jai tarptautiniu mastu dažnai būdavo vienintelė reikšminga tarptautinė tribūna, kurioje jos galėdavo reikštis, o didžiosioms valstybėms narėms tai tebuvo viena iš galimybių [12].

Įgyvendinus Lisabonos sutartį, rotuojantis valstybių narių pirmininkavimas teoriškai neteko šios galimybės. Pirma, Lisabonos sutartimi buvo įtvirtintas nuolatinis pirmininkavimas ES Vadovų Taryboje (2,5 metų kadencijai renkamas pirmininkas). Antra, ES vyriausiasis įgaliotinis, kuris yra ir Komisijos vicepirmininkas, tapo nuolatinis pirmininkas Užsienio reikalų ministrų taryboje (kaip ir visa Komisija 5 m. kadencijai). Jo kompetencijai buvo perduotos užsienio reikalų, saugumo ir plėtojamo bendradarbiavimo politikos darbotvarkių kuravimas. Pirmininkaujančios šalies užsienio reikalų ministras pirmininkauja Bendrųjų reikalų Tarybai, kurios sudėtyje taip pat yra užsienio reikalų ministrai, ir kuruoja užsienio prekybos ir plėtos politinius klausimus. Pasak diplomatų, šie pokyčiai ir tam tikri praradimai užsienio politikos srityje kompensuojami stabilizavus ES užsienio politikos darbotvarkę, o pokyčius galima būtų įvardyti kaip racionalų pasirinkimą.

„Kalbant apie pokyčius, manau, kad užsienio politikos srityje tai visiškai teisingas daktas, nes kiekvienas pirmininkavimas yra pusė metų ir čia <a. p. vidaus politikoje> ...teisės leidyba, tai procesas vyksta...<> Užsienio politikos srityje, sakykim, kokios nors šalies premjeras nori pagerinti būtinai santykius su N šalimi ir bet kuriuo atveju, nežiūredamas jokių ten puolamųjų

veiksmų. Ir realiai tai nebuvo pats efektyviausias būdas. Pasikeitus situacijai, kai kurios šalys net nustebo, kaip čia keleri metai nebuvo rimtai keliami žmogaus teisių klausimai ir kiti dalykai, o čia dabar atsirado Rompuy ir Barosso, ir juos kelia. Tai yra tęstinumas... ir čia, manau, kad yra didžiausia vertė šito dalyko.“ LRES4

Iki Lisabonos sutarties įgyvendinimo kas pusmetį rotuojanti pirmininkaujanti valstybė narė galėjo laisvai rengti užsienio politikos darbotvarkę. Dažnai ją sudarydavo atsižvelgdama į nacionalinius interesus, kas lemdavo didelę preferencijų kaitą ir rezultatų nepasiekiamumą. Kita problema ta, kad atstovaujant ES santykiams su trečiosiomis šalimis dažnai atsispindėdavo visiškai skirtingos, kartais netgi prieštaraujantios atstovaujančiųjų pozicijos (Komisijos, vyr. įgaliotinio ir pirmininkaujantios šalies). Kaip teigė eurokratas, susidarydavo situacijos, kai „išorinė šalis mato, jog kalbant su visais šiais ES atstovais tarp jų pačių vyrauja skirtingi supratimai [EIVT3]“. Ši koherentiškumo stokos problema buvo gana aštri ne tik tarp valstybių narių, bet ir tarp ES institucijų tarpusavyje:

„Ir labai dažnai būdavo, kad tarp <a. p. Vadovų Tarybos> sekretoriato ir Komisijos kartais tiesiog iš principo kitaip. Netgi buvo bandoma tokį požiūrį įskiepyti, kad mes čia, Tarybos sekretariate, tai jau ystom užsienio politiką, užsiimam BUSP, rimtais dalykais, strategijomis, o ten jie Komistijoje kažkokių ten sektorinius bendradarbiavimus, programėles, „morkas ten skaičiuoja“, vykdo. Toks netgi buvo tarsi bandymas nusiteikint...<> Lygiai taip pat ir ten buvo absoliutus tų žmonių lojalumas Komisijai ir žiūrėjimas į sekretoriato žmones kaip į kokius priešus, per daug tarpvyriausybiškai artimus valstybėms narėms“. EIVT 3

Šios institucinės konkurencijos problemas buvo siekiama išspręsti Lisabonos sutartimi, kai ją įgyvendinus vyr. įgaliotinis įgijo kompetencijos kuruoti tiek Komisijos, tiek ir Tarybos veiklas, susijusias su ES išorės politika. Kita vertus, diplomatai akcentavo, jog pereinamasis laikotarpis yra problemiškas, dažnai nesutarimų kyla ir dėl tam tikrų asmenybių nusistatymo [DKES1, EP7]. Pirmoji vyr. įgaliotinė, kuri buvo paskirta po Lisabonos sutarties, baronienė C. Ashton dažnai buvo kritikuota dėl nesugebėjimo koordinuoti komisarų, dirbančių su išorės politikos klausimais, darbą, taip pat efektyviai formuoti ir vykdyti politinę darbotvarkę. Kita vertus, dauguma diplomatų akcentavo, jog „sujungus tris kėdes“ (Komisijos, Tarybos, vyr. įgaliotinio) neįmanoma fiziškai būti tuo pačiu metu keliose vietose [EIVT5], o ir pati darbotvarkė daugiau nulemta pasaulinių įvykių nei iš anksto suplanuotos strategijos.

„...norim nenorim dauguma klausimų yra tie, kurie aktualūs tuo metu pasaulyje. Kad ir, sakykim, tas pats Irano klausimas, kad ir tų Afrikų klausimai...<> yra tų karštų dalykų. Jeigu įvyktų pasaulyje stebuklas ir nusiramintų viskas – tai tvarkoj, bet kas antrą savaitę kažkas vyksta – tai Somalis, tai Čadas... ir plius dar einamieji klausimai... Dar svečias atvažiuoja iš Bagladešo, su juo reikia dvi valandas užsiimti.“ LRES4

Diplomatai akcentavo, jog tokia reaktyvi ir didelio užimtumo ES užsienio politikos darbotvarkė sukuria sąlygas aktyviam bendradarbiavimui tarp pirmininkaujantios valstybės narės ir vyr. įgaliotinės bei Vadovų Tarybos prezidento. Pirmininkaujanti valstybė narė vyr. įgaliotinės prašymu ją pavaduoja vykstant susitikimams ir deryboms su trečiosiomis šalimis. Remiantis Lietuvos

pirmininkavimo ataskaita, Lietuvos užsienio reikalų ministras Linas Linkevičius vyr. įgaliotinę pavadavo apie 14 tokio pobūdžio susitikimų [5, p. 89].

„Buvo daug kartų minima, kad toks krūvis, kuris tenka dabar Ashton, yra nežmoniškai didelis, nes jinai nespėja. Ji negali būti ir ten, ir čia. Trys postai viename, dėl ko ir mūsų ministras ją dažnai pavadavo, ar ten Asociacijos tarybos, ar Bendradarbiavimo tarybos, ar ten konferencijos – tai vėlgi yra tam tikra rolė, kur nacionalinis ministras jau kalba ES vardu pagal Ashton suteiktą ir mandatą, ir prašymą jai atstovauti“. LRES3

Kaip diplomatai pažymėjo, vyr. įgaliotinė pageidavo turėti pavaduotoją, kuris jai atstovautų esant itin dideliam užimtumui. Tačiau valstybės narės siekia išlaikyti tokį padalytą pirmininkavimą ir ES išorės politikoje. Pasak mokslininkų, „išskaidant pirmininkavimą Europos Tarybai ir pirmininkavimą Europos Sąjungos Tarybai (Ministrų Tarybai), atsiranda „diferencijuotas pirmininkavimas“, skirtas lyderystei, darnai ir tęstinumui paskatinti išlaikant padalytos galios principą.“ [10, p. 9]

Diplomatai, bendradarbiaudami su Vadovų Tarybos prezidentu, akcentavo, jog buvo svarbu palaikyti glaudų ryšį siekiant pirmininkavimo tikslų. Lietuvos nuolatinis atstovas kiekvieną savaitę susitikdavo su H. Van Rompuy kabineto vadovu, kad aptartų einamuosius darbotvarkės klausimus. Taip pat nuolatinis veiklos buvo nuolatos koordinuojamos rengiant Rytų partnerystės viršūnių susitikimą. Diplomataų teigimu, Vadovų Tarybos pirmininką ir jo aplinkos žmones buvo skatinama kuo labiau įtraukti ir į derybų procesus, ypač siekiant didžiųjų valstybių narių, į kurių vadovų aplinką Lietuva niekaip nepatekdavo, palankių sprendimų. Diplomataų vertinimu, Lietuvai geriausiai pavyko sukurti ryšį su vokiečiais. Su prancūzais buvo ypač aktyviai derėtasi dėl jų skeptiško požiūrio į Rytų partnerystės tikslus. Kai kurių mokslininkų vertinimu, po Lisabonos sutarties didžiųjų valstybių įtaka dar labiau padidėjo, nes nuolatiniai pirmininkai kur kas labiau linkę reikšti savo nuomonę. Tačiau, diplomataų vertinimu, dažnai būna sunku derėtis ne tik su didžiosiomis šalimis, bet ir su vidutinio dydžio ES valstybėmis. Tai lemia ir jų turimi dideli interesai, ir didelės ekspertizės konkrečiais pasaulio politikos klausimais.

Išvados

1. Europos Sąjungoje institucinės kaitos buvo siekiama ne tik dėl konkuruojančių nacionalinių preferencijų, bet ir dėl intensyvios tarpinstitucinės konkurencijos, kuri neleido vykdyti efektyvios ES išorės politikos.

2. Teoriškai vykstant Lisabonos sutarties pokyčiams, gerokai susiaurėjo rotuojančio pirmininkavimo ES funkcijos ir vaidmuo, atstovaujant ES tarptautinei politikai. Vis dėlto praktiškai galimybės ir įtaka šioje srityje priklauso nuo pirmininkų tarpusavio santykių ir ES užsienio politikos darbotvarkės intensyvumo. Daugelio respondentų požiūriu, Lisabonos sutartimi įvesti pokyčiai stabilizavo ES užsienio politikos darbotvarkę. Taip ES buvo sukurti tam tikras balansas, pasidalijamosios funkcijos tarp nuolatinio ir rotuojančio pirmininkavimo.

3. Remiantis moksline analize ir Lietuvos pirmininkavimo patirtimi, galima teigti, kad efektyvus pirmininkavimas priklauso nuo pasirinktų derybinių strategijų ir taktikų, tarpinstitucinių santykių, ilgalaikio pasirengimo ir ES politinio ciklo

aplinkybių, kurių metu perimamas pirmininkavimas. Įgyvendinus Lisabono sutartį, EP padidėjusios kompetencijos legislatyvos procese įtvirtino ES bikameralinę politinę sistemą ir sukaupė šios institucijos politines ambicijas.

Literatūra

1. Aksoy, D. Who Gets What, When, and How Revisited: Voting and Proposal Powers in the Allocation of the EU Budget. *European Union politics*, 2010, Vol. 11, No 2, p. 171–194.
2. Christiansen, T. The Council of Ministers: Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU. In: Richardson, J. (ed.) *European Union: Power and Policy Making* (1st Edition). Abingdon: Taylor & Francis e-Library, 2005, p. 143–166.
3. Hix, S. *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006
4. Jurkynas, M., Daukšaitė, J. A Feather in its Cap? The Lithuanian Presidency of the Council of the EU in 2013? *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2014, Vol. 31, p. 11–36.
5. Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai 2013 liepos 1 d. – gruodžio 31 d. ataskaita. *Planavimas ir organizavimas*. LR Užsienio reikalų ministerija, 2014.
6. *Lisabonos sutartis*. ES oficialusis leidinys. 2007 m. gruodžio 17 d. 2007/C 306/01.
7. Mix, D. E. *The European Union: Leadership Changes Resulting from the Lisbon Treaty* Congressional Research Service, March 3, 2010.
8. Rakutienė, S. The EU's Eastern Partnership as International Governance: What is the Role of the Civil Society? *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 2014, Vol. 3, No 2, p. 50–64.
9. Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J., Stokman F. The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics*, 2007, Vol. 8, No 2, p. 229–250.
10. Seeger, S. Rotation in the Council- Bringing Citizens Closer to the EU? *CAP Policy papers*, No. 6, 2007.
11. Šešelgytė, M. Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai bendros saugumo ir gynybos politikos srityje: galimybės ir uždaviniai. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga*, 2011–2012. Vilnius, 2012, p. 89–118.
12. Tallberg, J. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
13. Vandecasteele, B. Influence of the Lithuanian Presidency of the EU Council on EU Relations with Countries of the Eastern Partnership. *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2014, Vol. 31, p. 37–66.
14. Vilpišauskas, R. Lithuania's EU Council Presidency: Negotiating Finances, Dealing with Geopolitics. *Journal of Common Market Studies*, 2014, Vol. 52, p. 99–108.
15. Vitkus, G., Novagrockienė, J. Lietuvos įtaka ES Tarybos sprendimams. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga*, 2007. Vilnius, 2008, p. 91–120.
16. Warleigh-Lack, A. *European Union: the Basics* (2nd Edition). Routledge. London and New York: Taylor & Francis, 2008.

Sima Rakutienė

Council of the European Union: have institutional changes of the presidency been solving the EU coherence and effectiveness problem?

Abstract

The EU has already become one of the most influential international actors. Nevertheless, it also has been criticized for a period of time as being too slow and inefficient within decision making process, also having democracy deficit and coherence problems. The institutional changes, brought within the implementation of Lisbon Treaty, have been seeking to solve these issues. This article examines the main EU legislative body- Council of the EU- and decision making process focusing on the presidency's roles. The Lisbon Treaty introduced important institutional changes by empowering the European Parliament and diminishing the functions of rotating presidency in the EU foreign policy field. In the article it is questioned how these theoretical changes were met practically? What were the main reasons for the institutional change and what kind of the problematic aspects did the implementation process create? The analysis is based on the empirical qualitative research which involves the materials of 33 semi - structured interviews, collected from the employees of the EU institutions including national embassies of the member states. It is argued that the Lisbon Treaty changes stabilized EU's foreign policy agenda and strengthened bicameral EU legislative structure, also accumulated the growth of the EU Parliament's political ambitions.

Sima Rakutienė – Vytauto Didžiojo Universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Regionistikos katedros vedėja, politikos mokslų daktarė.

E. paštas: s.rakutiene@pmdf.vdu.lt, sima.rakutiene@gmail.com

Sima Rakutienė – is Doctor in political science, Head of the Department of Regional studies at the Faculty of Political science and diplomacy, Vytautas Magnus University in Kaunas.

E-mail: s.rakutiene@pmdf.vdu.lt, sima.rakutiene@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2016 m. rugsėjo mėn.